

Denetimde Piyasalaşma Eğilimleri

Hamza Al*

Özet: Son yıllarda kamu yönetiminde parçalı fakat kendi içersinde tutarlı birtakım değişimler meydana gelmektedir. Dikkat çeken en önemli değişimlerden birisi kamu kesimi ile piyasa arasındaki ilişkidir. Geleneksel yaklaşımdan farklı olarak yeni yaklaşım, piyasa değerlerinden beslenmektedir. Bununla ilişkili diğer bir gelişme de, yönetimde süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmasıdır. Kamu kesimi yönetiminin piyasa tutkusu ve sonuçlara odaklanması, yönetim anlayışı gibi denetim anlayışını da etkilemektedir. Artık denetimin de piyasa değerleriyle performans kriterleriyle yapılması zorunlu hale gelmektedir.

Anahtar Sözcükler: Kamu Yönetiminde Piyasa Odaklı Denetim, Sonuç Odaklı Denetim, Performans Denetimi

Geniş anlamda devletin dar anlamda idarenin denetimi karmaşık bir konudur. İdareyi kontrol etme ve denetleme konusu belki de kamu yönetimi ile ilgili en zor alanlardan birisidir. Denetimin amacı, yöntemi, sınırı gibi konular çok net olarak ortaya konabilecek ve hemen herkesin üzerinde anlaşabileceği alanlar değildir.

Denetimle ilgili uygulamalar, ülkelerin siyasal sistemine, tarihi tecrübelerine, karşılaştığı sorunlara, idari sistemin niteliğine ve yöneticilerin değer yargılarına göre değişebilmektedir. Diğer taraftan denetimle ilgili teorik tartışmalar da, konuyu ele alanların dünya görüşlerine, değer yargılarına ve takip ettikleri ekollere göre farklılık göstermektedir.

Aslında denetim başlı başına tartışma konusu değildir. Kamu yönetiminin yapısına, işleyişine ve zihniyetine göre şekillenir. Bu anlamda kamu yönetimi ile ilgili gelişmeler denetim anlayışını da belirlemektedir.

* Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü

1. Paradigmanın Değişimi

Yönetim olgusuna paradigmatik açıdan yaklaşan ilk kişilerden birisi Max Weber'dir. Kuhn'un bilime paradigmatik ve devrimci yaklaşması gibi, Weber de yönetim olgusuna paradigmatik ve devrimci yaklaşmıştır.¹ Geleneksel toplumda uygulama alanı bulan bürokrasiyi "patrimonyal", modern toplumda egemen olan bürokrasiyi ise "hukuk-i rasyonel" bürokrasi olarak kavramsallaştıran Weber, bu ikisi arasındaki geçişi paradigmatik bir geçiş olarak ortaya koymuştur. Hukuk-i rasyonel bürokrasiyi, patrimonyal bürokrasinin ileri bir aşaması olarak değil, ondan radikal bir kopuş olarak formüle etmiştir.

Benzer bir paradigmatik yaklaşım da Weberyen yönetim anlayışı ile yeni yönetim anlayışı için geçerlidir.² Geleneksel Weberyen yönetim anlayışı ve onun dayandığı birçok değer, yeni yönetim anlayışı tarafından yadsınmaktadır. Yadsınan anlayışların başında da kamu sektörü- özel sektör, piyasa-devlet karşıtlığı gelmektedir. Yeni dönemle birlikte "devlet ne yapmalı" sorusuna cevap aranmış, bu çerçevede kamusal alan ve kamusal hizmetler yeniden tanımlanmış ve birçok hizmetin kamusalılığına son verilmiştir. Uzun yıllar kamu tarafından sunulan hizmetler özel sektöre devredilmiştir. Daha sonra "nasıl yapmalı" sorusu doğrultusunda kamusal hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili yeni arayışlara gidilmiştir. Buna göre (Osborne ve Gaebler, 1993):

- İdare işleri yürütmek yerine yönetmelidir. Diğer bir ifadeyle idare, kürek çekmeyi bırakıp dümeni kontrol etmelidir.
- Halk, hizmet sunumunda sürece katılmalı, yetkilendirilmeli ve denetimde söz sahibi olmalıdır. Hizmet sunumuyla ilgili olarak halkın becerileri geliştirilmelidir.

¹ Paradigma kavram, bugünkü popülaritesini Kuhn'a borçludur. Kuhn, bu kavramı bilim tarihinin gelişimini açıklamak için kullanmıştır (Kuhn, 1995). Fakat zamanla paradigma, günlük dilde ve akademik çalışmalarda oldukça farklı anlamlarda kullanılan bir kavram haline gelmiştir.

² Patrimonyal bürokrasiden hukuk-i rasyonel bürokrasiye geçişin tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişle ilişkilendirilmesi gibi, Weberyen yönetim anlayışından yeni yönetim anlayışına geçiş de sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişle ilişkilendirilmektedir.

- Tekel anlayışı terk edilmeli, kamusal hizmetlerin sunumunda rekabet sağlanmalıdır.
- İdareyi kurallar ve dzenlemeler değil amaçlar ynlendirmelidir.
- Girdilere değil sonuçlara odaklanılmalıdır. Kurumların ve kişilerin elde ettiği sonuçlar olçülmeli ve buna göre değerlendirme yapılmalıdır.
- Hizmetten yararlananlar müşteri olarak tanımlanmalı ve yönetim müşteri yönelimli olmalıdır. Bürokrasi değil tüketiciler öncelenmelidir. Başarının ölçüsü, hizmetten yararlananların tatmininde aranmalıdır.
- İdare girişimci hale getirilmeli, kamu çalışanları harcama yerine kazanmaya odaklanmalıdır.
- İdare sorunları önleyici olmalıdır. Sorunlar, ortaya çıkmadan çözülmelidir.
- Yetkiler, merkezden alınıp yerele ve alt birimlere aktarılmalıdır. Otorite ve sorumluluk yayılmalıdır.
- Piyasa mekanizmalarından yararlanılmalı, idari sorunların çözümlü piyasa mekanizmalarının yerine piyasa mekanizmaları tercih edilmelidir

Tüm bu yeni yaklaşımlar, uzun bir süreden beri Batı ülkelerinde uygulama alanı bulan ve son yıllarda birtakım teşebbüslerle Türkiye'nin gündemine giren Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışı olarak ifade edilmektedir. Kamu yönetimindeki yeni yaklaşımlar onun denetim anlayışına da yansımaktadır.

2. Geleneksel Denetim Anlayışı

Geleneksel denetim anlayışını geleneksel yönetim anlayışı şekillendirmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında “denetim” ağırlıklı bir yere sahiptir. Yasa ve rasyonelite üzerine inşa edilen geleneksel Weberyen yönetim anlayışında kapsamlı yasal dzenlemelerin birincil amacı, örgüt üyelerini “kontrol” altında tutmaktır. Kontrol ya da denetim ise hiyerarşi ile yakın ilişkilidir. Bürokraside uygulanan hukuki kontrol, kaynağını hiyerarşik güçten alır (Heper, 1977: 45; Abadan, 1959: 160).

Geleneksel kamu yönetimini şekillendiren, merkeziyetçi hiyerarşik yapılanma denetimin üstten aşağıya doğru ve sıkı bir şekilde yapılmasına yol açmıştır. İşbölümü ve uzmanlaşmayla parçalanan işleri hiyerarşi zinciriyle birbi-

rine bağlamayı ve işbölümü ile eşgüdümü dengelemeyi hedefleyen geleneksel anlayış, hiçbir işin ve görevin denetimsiz bırakılmamasını hedeflemiştir.

Yönetimle olduğu gibi (Simon ve diğerleri; 1968: 461) denetimle de en fazla bir arada kullanılan kavram verimliliktir. Verimlilik günümüzde olduğu gibi geleneksel yaklaşımda da temel sorundur. Bu dönemin yönetim anlayışını şekillendiren Taylor ve Weber, verimli bir yönetim oluşturmanın çabası içindedir. Taylor, hacim bakımından küçük fakat yarattığı etki bakımından büyük ünlü eserine (Bilimsel Yönetimin İlkeleri) verimlilik konusuyla başlar ve kitabın temel amacı da verimsizliği ortadan kaldırmaktır (Taylor, 1997: 15-17). Weber ise yönetim anlayışını yasa ve rasyonelite üzerine inşa ederek verimli bir yönetim oluşturmayı hedeflemiştir. Hatta Weberyen yaklaşımda verimlilik geniş anlamda rasyonellikle eş anlamda kullanılmaktadır. Bu anlayışa göre, bir şeyin rasyonel olduğunu söylemek verimli olduğunu söylemektir (Simon ve diğerleri; 1968: 461-473).

Yeni yönetim ve denetim anlayışı da verimlilik üzerine inşa edilmiştir. Fakat geleneksel yönetim ve denetim anlayışını şekillendiren Weber'in verimlilik yaklaşımı ile yeni yönetim anlayışının ortaya koyduğu verimlilik yaklaşımının aynı olduğunu söylemek oldukça zordur. Weberyen anlayışta verimlilik, daha çok nitel kavramlarla ifade edilen bir anlayıştır. Buna göre, mevzuata uyma başlı başına bir verimliliktir. Kamu yönetiminin doğasından kaynaklanan birtakım özellikler -örneğin ayrımcılık yapmama ilkesi-, nicel kavramlarla ifade edilen verimsizliğe yol açsa da nitel anlamda verimsizlik sayılmaz. Weber bu sorunu “kurallara uymak başlı başına rasyonel bir davranıştır” diyerek “biçimsel rasyonelite” ile aşmaya çalışmıştır. Nicel verimsizlik olarak görülen biçimsellik ve onun doğurduğu kırtasiyecilik, her şeyin uygun bir şekilde değerlendirilmesi ve kontrol edilmesi için gerekli bir şart (du Gay, 2002: Heper, 1977: 41; Van Mart ve Berman, 1999) ya da katlanılması gereken bir olgu olarak görülmüştür.³ Fakat tüm

³ Bu yaklaşımı J. W. Martin ve F. C. E. Cush, 1951 yılında bütçemizin yapısı ve ana felsefesi hakkında yaptıkları değerlendirmede şöyle ortaya koymaktadır: “İşin garibi 1 kuruş tasarruf etmek için icabında 20 lira sarf edilmektedir. ... basit bir muamelede bile birtakım masraflı muhaberata girildiğine ve lüzumundan çok fazla gecikmelere sebebiyet verildiğine, küçük bir memurun ‘acaba Sayıştay bana ödenemez bir tazminat hükmeder mi’ diye üç yıl bekleye bekleye

abalara rağmen, geleneksel yönetimin ve denetimin, öngördüğü verimliliği sağladığııı söylemek oldukça zordur. Geleneksel bürokrasinin “verimsizlik”, “işlerin ağır yürümesi”, “hantallık”, “kötü yönetim” gibi değerlendirmelere tabi tutulması (Eryılmaz, 2004: 9) istisnai bir durum değildir.

Geleneksel yönetim, süreç odaklı olup, denetimin de süreç odaklı olmasını ve faaliyetlerin mevzuata uygunluk bakımından denetlenmesini öngörür. Çalışanları denetim altında tutabilme endişesi, süreçlerin önemli hale gelmesine ve ayrıntılı bir Şekilde düzenlenmesine yol açmıştır. Mevzuat ağırlıklı aşını denetim ile yüz yüze gelen kamu çalışanları, anlamlı olup olmadığına bakmaksızın işleri mevzuata (kitabına) uydurmaya çalışmışlardır (Gore, 1993).

Bu dönemdeki piyasa-devlet zıtlığı denetim anlayışına da yansımıştır. Geleneksel denetim anlayışında piyasa duyarlılığı söz konusu değildir. Piyasa ve devlet iki farklı zihniyete sahip iki farklı sektör olarak algılanmıştır. Bu nedenle kamu yönetiminin piyasa aracılığıyla teste tabi tutulması ve piyasa değerleriyle değerlendirilmesi kabul edilebilir bir yaklaşım değildir.

Geleneksel kamu yönetiminin tercih ettiği bu denetim yaklaşımının, kurumların verimsizliğini gizlediği, vatandaşların taleplerini dikkate almadığı (Peters ve Pierre, 1998), daha çok cezalandırma amacı güttüğü, kendinden beklenen yararları tam olarak veremediği, çalışanların sisteme katkılarını engellediği, yeniliğe ve değişime engel olduğu bir gerçektir.

Kamu alışanlarının sistem içindeki statüsü ve güvencesi, denetim anlayışını yakından etkilemektedir. Denetim anlayışındaki gelişmeleri ortaya koymak için öncelikle geleneksel anlayışta ve yeni yaklaşımda memurun konumunu ortaya koymak gerekmektedir.

3. Denetim ve Memur Güvenliği

Geleneksel anlayışa göre memurların değerlendirilmesi ve denetimi mevzuata uygunluk açısından yapılmaktadır. Temel amaç memurun memurluk statüsüne uygun davranıp davranmadığııı ve gelecekte bulunacağı göreve uygun olup olmadığını ortaya koymaktır.⁴ Geleneksel yönetim anlayışını ve

maneviyatının nasıl bozulduğuna bakmak kafidir” (tesev.org.tr).

⁴ İçişleri Bakanlığı’nın 1932 tarihinde memurlar için yayınladığı sicil nizamnamesine göre, memurların değerlendirilmesinde eğitim seviyesi, okumayı sevip

dolayısıyla denetim anlayışını şekillendiren Weberyen yaklaşıma göre memur, iyi düzenlenmiş bir disiplin ve kontrol/denetim sistemine tabiidir (Eryılmaz, 2004: 56). Disiplin ve düzen sadece askeri bürokraside ya da kamu bürokrasisinde değil özel işletmelerde de önemli bir yere sahiptir.⁵

Memuriyetin vatandaşlıkla doğrudan ilişkilendirildiği geleneksel yaklaşımda⁶ memuriyet, her türlü etkiden korunmuş, ömür boyu sürmesi gereken güvenli bir kariyer olarak görülmüştür. Hatta geleneksel anlayışa göre, memurlara salt güvenlik sağlanmış olması yeterli değildir; bu güvencelerin de güvenlik altına alınması gerekir. Bu anlayışa göre, “memurluk, kamu hizmetini... farklı çıkarların baskısına karşı kamu yararı için yürütmenin başlıca güvencesidir. Memurluk kurumunun... daraltılması ya da kaldırılması, gerçekte farklı çıkarlar karşısında devletin-idarenin üstünlüğü ilkesinin uygulanmasına son verilmesi demektir” (Ayman Güler, 2005: 74). Memurluğun doğal bir sonucu olarak görülen memur güvenliği aynı zamanda verimlilik için gerekli bir unsur olarak görülmüştür. “Her an işini kaybetme korkusu içinde bir kimseden verimli hizmet beklenemez” (Tutum, 1972: 7, 101) anlayışı egemendir.

Gerçekten de verimlilik, çalışanlar açısından oldukça sorunlu bir alandır. Verimliliği artırma çabaları ve yöntemleri, her şeyden çok çalışanları etkilemekte ve onlar için bazı olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir (Simon ve diğerleri, 1968: 480). Fakat şunu da gözden kaçırmamak gerekir ki, her türlü tehlikeye karşı korunan memurluk sistemi, realiteden kopuk, başkalarını

sevmediği, ne gibi şeyleri okumaktan zevk aldığı, bilim (fen) ve sanatla ilgili eserleri, amirine ve maiyetine karşı tutumu, Cumhuriyete sadakati, iyi ve kötü huyları, kinciliği, garazkârlığı, yalan söyleme itiyadı derecesi, hafif meşrepliği, ağır başlılığı, kumara düşkünlüğü ve bunların görevine etki derecesi, bulunduğu yerde mali ve ailevi bağı olup olmadığı, adabı muaşeret kurallarını bilme ve uygulama derecesi, temiz giyinip giyinmediği gibi konular dikkate alınmaktadır (www.hukuki.net).

⁵ Örneğin geleneksel işletme yönetimi anlayışının öncülerinden Fayol’un ortaya koyduğu yönetim ilkelerinde disiplin oldukça önemlidir ve üçüncü sırada yer alır (Fayol, 2005: 27).

⁶ Hasan Şükrü Adal, “Modern Devlette Memur” adlı eserinde bu anlayışı “hakiki devlet, memurlarını bütün sınıftan alır” diyerek ortaya koymaktadır (Ayman Güler, 2005: 13).

işine karıştırmayan, kendi dışındaki güçlere her an karşı koymaya hazır, kapalı bir sistem haline gelme tehlikesiyle karşı karşıyadır. Siyasetçilere ve bireylere karşı içine kapanan bürokrasi aynı zamanda dinamizme, yeniliğe, değişime, rekabete ve verimliliğe de kendini kapatmaktadır. Bu anlayışta memurlar; ağırbaşlı, oturaklı, monoton kişilere dönüşebilir. Devlet memurluğunun güvencesi bol, verimliliği az bir faaliyet alanı haline gelmesinde (Tutum, 1972: 107-108) bu anlayışın katkısı büyüktür.

Geleneksel yönetim anlayışını şekillendiren Weber, her ne kadar bürokratları saygı duyulan kişiler haline getirmek istemişse de, günümüzde memurlar, açıkça vergi verenlerin kıt paralarını israf eden kişiler olarak lanse edilmektedir (Hughes, 2003: 162). Kamu kesimine ve bürokrasiye yönelik olumsuz tavırlar, şüpheler ve güvensizlikler ile bu şüpheleri destekleyen teorik yaklaşımlar, yeni yönetim taraftarlarınca yaygın olarak kullanılmaktadır.⁷ Onlara göre, kamu çalışanları, günlerini dergi-gazete okuyarak, seyahat planları yaparak, hisse alım satımı ile uğraşarak geçiren kişilerdir (Os-borne ve Gaebler, 1993: 127). Yine, yeni kamu yönetimine teorik destek sunan kamu tercihi teorisi, kamu çalışanların kamu yararına hareket eden fedakârlar olarak değil tam tersine kendi menfaatlerini ön planda tutan kişiler olarak görür.

Kamu kesimine ve kamu çalışanlarına yönelik hoşnutsuzluğun ve güvensizliğin aşılmasında, etkin ve verimli kamu yönetimi inşası, bir çıkış yolu olarak görülmüş (Peters, 2001) ve bunun da özel sektör-piyasa ağırlıklı değerlerin kamuya enjekte edilmesiyle sağlanacağı varsayılmıştır. Geleneksel Weberyen bürokratik anlayışın piyasanın ruhuyla yeniden inşa edilmesi ve piyasa değerleriyle değerlendirilmesi, kamunun güvenceli, korumalı ve kendine özgü yapısını aşındırmaktadır. Buna göre, kamusal faaliyetler ve bu faaliyetleri yürüten kamu görevlileri, çok farklı bir konuma sahip değildir.

Geçmişle karşılaştırıldığında birçok ülkede kamu sektörü ile özel sektör istihdamı arasındaki farklılıklar giderek azalmakta, kamu çalışanlarının koruyucu zırhları incelmekte ve iş güvenceleri gevşemektedir. Çalışanların,

⁷ Örneğin “idareciler, kendi menfaatlerini maksimize etmek için çabalarken oldukça girişkendirler, birimlerini ve birimlerinin bütçelerini artırarak şahsi amaçlarını takip ederler”, düşüncesini ortaya koyan ekonomist Niskanen, yeni kamu yönetimi anlayışının ilk uygulayıcılarından Thatcher’ın favorileri arasındadır (Peters, 2001: 349).

işleri prosedürlere göre yürütmesi yeterli görülmemekte, işlerin sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadır. Çalışanların birer girişimci gibi risk almaları ve yüksek profil göstermeleri istenmektedir. Tüm bu gelişmeler, memurların denetiminde geleneksel anlayışı anlamsızlaştırmaktadır. Denetim, işe, işin sonucuna ve hedefleri gerçekleştirme derecesine doğru kaymaktadır.

4. Denetimde Yeni Yaklaşımlar

Son yirmi yıldan daha uzun bir süredir geleneksel Weberyen yönetim anlayışının başarıyla uygulandığı ülkelerde, bu yönetim anlayışına yönelik çok ciddi eleştiriler yapıldığı, geleneksel yaklaşımlara ve uygulamalara savaş açıldığı ve geleneksel yapıların ve anlayışların yerlerini, yeni yapılara ve anlayışlara bıraktığı görülmektedir. Parçalı fakat kendi içinde tutarlı tüm bu değişimler Yeni Kamu Yönetimi (YKY) olarak adlandırılmaktadır.

Kamu yönetimindeki bu değişim, onun denetim anlayışını da etkilemektedir. Özellikle hiyerarşinin gevşetilmesi, yönetimin basitleştirilmesi, hizmetlerin rekabete dayalı olarak piyasa ortamında sunulması ve piyasa testine tabi tutulması, yönetimde mali konuların ön plana çıkarılması, amaçlara göre yönetim, sonuca odaklılık, etkinliğe dayalı yönetim, çalışanların güçlendirilmesi, esnek istihdam, iş güvencesine yönelik şüpheler, stratejik yönetim, performans dayalı ölçüm, hesap verebilirlik, yönetimde açıklık vb. gelişmeler, denetim anlayışında odak kaymasına yol açmaktadır.

Geleneksel yönetimle yeni yönetim anlayışındaki farklılıklar ve zıtlıklar, geleneksel denetimle yeni denetim anlayışında da kendini göstermektedir. Yeni denetim anlayışının geleneksel anlayıştan oldukça farklı olduğu hatta bazı alanlarda zıtlıklar içerdiği söylenebilir.

Yeni denetim anlayışında denetim bir sorun olarak ele alınmaktadır. Hiyerarşinin gevşetilmesi ve yönetimin basitleştirilmesi, geleneksel hiyerarşik denetim anlayışının zayıflamasına yol açmaktadır. Denetimin artırılması değil tam tersine azaltılması yönünde bir eğilim söz konusudur. Temel amaç, kamu çalışanlarını denetim altında tutmak ve süreçlerin takip edilmesini sağlamak değil, etkin sonuçlar elde etmektir. Yönetimde parasal konuların ön plana çıkması, denetimde mali konuların ağırlık işgal etmesine yol açmaktadır. Çalışanların yetkilendirilmesini savunan yeni anlayış, denetimin gevşek nitelikte olmasını öngörmektedir.

Yeni denetim anlayışında işlerin rasyonallitesi piyasa değerleri ile belirlenmektedir. Geleneksel denetim anlayışında pek dikkat çekmeyen hizmetlerin maliyeti ve kalitesi unsuru yeni denetim anlayışında öncelikli yere sahiptir. Verimlilik daha çok nicel kavramlarla ifade edilmektedir.

Piyasa Aracılığıyla Denetim

Yaygın bir kanaat olan piyasa devlet karşıtlığı (Buitelaar, 2003), geleneksel yönetimin ve dolayısıyla geleneksel denetimin şekillenmesinde belirleyici olmuştur. Geleneksel yaklaşıma göre kamu sektörünü özel sektörle mukayese etmek, diğer bir ifadeyle piyasa testine tabi tutmak doğru değildir. İki sektör arasında derin farklılıklar söz konusudur. Bu anlayışa göre, kamusal hizmetler “iktisadi hesap” konusu olamaz. Özel işletmeleri model olarak kamu kurumlarını ıslah etmek mümkün değildir. Faaliyetlerini piyasa etkilerine göre ayarlayan işletmelere bakarak, kamu kurumlarının verimliliğini ölçmeye kalkmak ve buna göre değerlendirmek hatadır. “Hükümet işlerinin piyasası yoktur. Devlet işleri ticaret mevzuu değildir” (Mises, 1947: 44-45). Geleneksel anlayışa göre kamu hizmetlerinin ölçüğünü ve amaçlarını belirleyen, hizmet sunumunda rehberlik edecek değerleri tespit eden ve kamu görevlilerinin çalışma biçimlerini etkileyen siyasi çevredir (du Gay, 2002: XIV). Özellikle çelişen talepleri uyumlaştırmak, hizmet sunumunda ayırım yapmamak ve kamu kaynaklarının kötüye kullanılmasını engellemek, işlerin ayrıntılı olarak düzenlenmesini ve nicel verimlilik ve ticari endişelerin göz ardı edilmesini gerekli kılmıştır.

Hatta bu dönemin liberal yazarları bile kamu hizmetlerinin sonuçlarının piyasa araçları ile değerlendirilemeyeceği kanaatindeydi. Mises’e göre (1947: 43-44), “devlet dairelerinin çalışmalarından elde edilen neticenin değeri para ile ölçülemez”. “Görülen amme hizmetlerinin değerini tebarüz ettiren [ortaya çıkaran] bir nevi ‘piyasa fiyatı’ yoktur”. Mises, idari hizmetlerin piyasa ölçüsüyle değerlendirilemeyeceğini ve para olarak ifade edilemeyeceğini belirtir. Ona göre, kamu kurumları birer “masraf kaynağı”dır ve “bürokrasi hizmetlerin ‘iktisadi hesaba’ göre kıymetlendirilemediği bir idare sistemidir”.⁸

⁸ Mises’e göre (1947: 43) bürokrasi, “neticesi piyasa fiatile [fiyatıyla] ölçülebilecek mahiyet taşımayan idari hizmetleri görmek üzere başvuru usuldür”.

Yeni yaklaşım, siyasal çevreye piyasayı da eklemektedir. Kamu yönetimi sadece siyasal yönelimli değil aynı zamanda piyasa odaklıdır (Terry, 1998). Kamu sektörünün özel sektör gibi piyasa ortamında faaliyet yürütmesi durumunda daha etkili ve verimli olacağı varsayılmaktadır (Peters, 2001: 349). Kamu yönetiminin içinde bulunduğu sorunların çözülebilmesi için onu piyasa ortamında çalışan ticari işletmeler gibi işler hale getirmek, çalışanları sanki rekabet ortamında faaliyet gösteren birer girişimci gibi tasavvur etmek yaygın bir düşüncedir. Yeni yaklaşımda rekabet, daha iyi çalışmanın bir aracı olarak görülmektedir (Peters, 2001: 350-358; Terry, 1998). Kamu yönetimindeki bu odak kayması, denetim anlayışını da değiştirmektedir.

Kamusal hizmetlerin rekabete açılması, kamu kesiminde piyasa baskısıyla rekabetin oluşmasına zemin hazırlamakta, kamu sektöründe etkinliği, verimliliği, ekonomikliği, kaliteyi ve performansı geliştirmenin bir aracı olarak görülmektedir (Barzelay, 2001: 2; Terry, 1998). Böylece kamu yönetimi, kamu hizmetleri ve kamu çalışanları piyasa eliyle test edilmekte, değerlendirilmekte ve denetlenmektedir. Özellikle kamu kesiminde daha düşük maliyetle daha iyi hizmet sunabilme kaygısı, piyasayı ve rekabeti önemli hale getirmektedir. Temel amaç, devlete yüklü miktarda vergi ödeyip, bunun karşılığında daha az hizmet alma sorununu aşmak; daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet oluşturmak için kamusal faaliyetleri rekabete açmak ve çözümünü piyasada aramaktır (Gore, 1993).

Kamu hizmetlerinin piyasa ortamında sunulması denetim anlayışını da etkilemektedir. Kamusal hizmetlerin, kontrolü kamu da kalmak şartıyla özel sektöre gördürülmesi, denetim anlayışını da etkilemektedir. Hizmetin kendisi tarafından yürütüldüğü durumlarda, ortaya çıkan hizmet kusurlarını değerlendirirken daha hoşgörülü olan idare, aynı hizmetin özel sektör tarafından yürütülmesi durumunda, denetimleri daha sıkı yapmakta ve daha az tolerans göstermektedir. Bu tür hizmet sunumlarında idare, hizmet kusurlarında daha ağır yaptırımlar uygulamaktadır.⁹

Kamu yönetiminde ortaya çıkan krizlerin, piyasa yetersizliğinden kay-

⁹ Örneğin, elektrik kesintisi durumunda kullanıcılarına herhangi bir tazminat ödemeyen idare, elektrik dağıtımını özel sektöre devrederken belirli sürenin üzerinde elektrik kesintisi olması durumunda ilgili firmayı tüketicilere tazminat ödemekle yükümlü tutmaktadır.

naklandığı yönündeki genel kanı, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve dolayısıyla denetlenmesinde piyasa kurallarına karşı daha hassas olunmasını ve piyasa mekanizmalarının kamuda yaygın olarak kullanılmasını gündeme getirmiştir. Buna göre, kamu yönetimini ticari bir işletme gibi işler hale getirmek için kamu görevlileri kazanmaya odaklanmalı, harcama yerine kâr motifiyle hareket etmeli, işleri piyasa kurallarına göre bir “girişimci” gibi yürütmelidir (Osborne ve Gaebler, 1993: 195-209).¹⁰

Kamu hizmetlerinin piyasa ortamında, daha doğrusu piyasa-benzeri (quasi-markets) ortamda, sunulmasıyla birlikte, kamu hizmetleri piyasa testine (denetimine) tabi tutulmakta (Barberis: 1998) ve kamu hizmetlerinin kalitesi ve niceliği ile ilgili olarak, politik karar yerine piyasa talebi ile daha direkt ilişki kurulmaktadır (Peters ve Pierre 1998).¹¹ Bu, pazar mekanizmalarını bürokratik mekanizmalara tercih etmek ve birçok yönden “piyasanın gizli eli”nin “emir-komuta zinciri”yle yer değiştirmesi demektir (du Gay, 2002). Piyasayı düzenleyen ve denetleyen “görünmez el” (invisible hand), artık kamu kesimini de düzenlemekte ve denetlemektedir.

Doğrusu, uzun bir dönem rekabet ortamından uzakta tekel olarak faaliyet gösteren kamu kurumlarını ve kamu çalışanlarını rekabet ortamına sokmak ve denetimi piyasa değerleriyle yapmak çok kolay değildir. Piyasanın, kurumsal ve bireysel davranışları yönlendiren mekanizma olarak algılanması, köklü bir yönetsel kültür değişimini ve zihinsel dönüşümü ifade etmektedir. Fakat siyasetten beslenen geleneksel idari kültürü (administrative culture) piyasadan beslenen yönetsel kültüre (management culture) dönüştürmek kolay değildir. Zihinsel bir dönüşümü gerektirmektedir. Diğer bir ifadeyle kamu yönetiminde rekabet kültürü oluşturmak veya var olan kültürü değiştirmek yapı oluşturmak ya da yapıyı değiştirmekten daha zordur (Peters ve Pierre 1998).

Piyasa değerlerinin kamu kesimine transfer edilmesiyle birlikte, denetimin süreçlerden sonuçlara doğru kayması kaçınılmazdır.

¹⁰ Hatta bu ticari kaygı bazı yazarlar tarafından Yeni Kamu Yönetimi felsefesinin sendromu olarak ifade edilmektedir (Hendriks ve Tops, 1999).

¹¹ Kamusal hizmetlerin önemli bir bölümü halen piyasa-rekabet ortamında değil tekelden yürütülmektedir. Gerçek rekabetin olmadığı yerde, kamu çalışanlarının sanki rekabet varmış gibi davranmaları kolay değildir. Bu gibi durumlarda hizmet karşılaştırması bir rekabet mekanizması olarak kullanılabilir (Eren, 2002: 67).

Sonuç Odaklı Denetim

Son yıllarda kamu yönetiminde ekonomik boyutun ön plana çıkması ile birlikte kamusal faaliyetlerin yürütülmesinde süreçlerden çok sonuçlar önem kazanmaktadır. Bu odak kayması, denetimde sonuçların ve çıktılarının ölçülmesini gerekli kılmakta, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi kavramların denetimde yaygın bir şekilde kullanılmasına yol açmaktadır.¹²

Hemen hemen tüm dünyada devletler, sürekli şekilde artan etkin hizmet taleplerini kıt kaynaklarla karşılamak ve sürekli artan “hesap verme” taleplerine cevap vermek durumundadırlar. Sonuca yönelmiş bir yönetim, bu talepleri karşılamamanın en etkili yolu olarak görülmektedir. Yapılan reformlarda sonuçların ölçümü ya da diğer bir ifadeyle performans ölçümü, merkezi bir yer işgal etmektedir (Wholey, 1999; Bilgin, 2004: 21; Roy, 1995; Donahue, 2001; Coaffee, 2005). Maliyetleri azaltmak ve tasarruf bilincini yaygınlaştırmak, kamu hizmetlerinin daha verimli yürütülmesi için personele gerekli bilgi donanımını sağlamak, hedefler ve performans ölçütlerini açık ve net bir şekilde ortaya koymak ve performans sonuçlarını ölçmek için, yeni birimler ve yeni politikalar oluşturulmaktadır (Sayıştay, 2000a; Peters, 2001; Hughes, 2003).

Sonuca yönelmiş yönetim, sonuçların ve çıktılarının ölçümünü yani performans denetimini gerekli kılmaktadır. Performans denetimi performansın biçimsel olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi anlamına gelmektedir (Songur, 1995: 30). Yönetimsel denetimin önemli araçlarından birisi haline gelen performans ölçümü, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi için önemli bir adım olarak görülmektedir (Fine ve Snyder, 1999; Barzelay, 2001). Özel sektörde olduğu gibi kamu yönetiminde de performans denetimi, ağırlıklı olarak girdi, çıktı, sonuç, etkinlik, verimlilik ve kalite gibi performans göstergeleri üzerinden yapılmaktadır.¹³

¹² Bu anlayış geleneksel yaklaşımdan oldukça farklıdır. Geleneksel anlayışa göre, kamusal hizmetleri ve kamu kurumlarını ekonomik kavramlarla değerlendirmek ve karşılaştırmak mümkün değildir. Mises’e göre (1947: 44), “iki memleketin hükümet ve idari sistemleri arasında riyazî [matematiksel] ölçüye dayanan bir mukayese yapamayız”.

¹³ Girdi, ürün veya hizmetin sunulması için gerekli olan her türlü kaynağı ifade eder.

Kamu yönetiminde girdilere ve süreçlere dayalı geleneksel denetim anlayışının yerine amaçlara ve sonuçlara dayalı yeni denetim anlayışının önerilmesinin (Osborne ve Gaebler, 1993: 19-20) temel amacı, kamu kesiminde faaliyetlerin sonuçlarını ölçerek başarı ya da başarısızlığı tespit etmek, hataları belirlemek, gerçek maliyeti ortaya koymak, başarılı olanla başarısız olanı birbirinden ayırmak, başarıyı ödüllendirmek, gerekli dersleri çıkarmak, iyileştirmeler yapmak, iyi uygulamaları devam ettirmek, denetlemek ve halkın desteğini almaktır. Böylece faaliyetlerin amaçlar ve hedefler aracılığıyla izlenmesi, ölçülmesi ve gerçekleşme seviyesinin kontrol edilmesi hedeflenmektedir. lm sonucu elde edilen verilerin alınacak kararlara dayanak teşkil etmesi ve kurumun geleceğine yön vermesi istenmektedir. İşleri ve hizmetleri nicel verilerle değerlendirmeyi amaçlayan performans denetimi kamu yönetiminde tarafsızlığı, verimliliği, etkinliği ve kaliteyi sağlamının bir aracı olarak görülmektedir (Songur, 1995: 42; Wholey, 1999; Canman, 1993: 34; Wilkinson, 2005: 11; Performance Information Principles).

Performans denetimi, kıyaslamaya (benchmarking) dayanan bir yöntemdir. ğrenme ve karşılaştırma unsurlarını içinde barındıran kıyaslama, kurumlar arası (dış) ve birimler arası (i) yapılmaktadır. Kurumun performansı diğer kurumlarla karşılaştırılmakta, en iyi performans uygulamaları araştırılarak kurum ile tanıştırılmaktadır.

Sözleşme Aracılığıyla Denetim

Geleneksel anlayıştan farklı olarak ortaya çıkan bir diğer güncel denetim aracı ise siyasal iktidarla idari birimlerin başındaki yöneticiler arasında ya-

ıktı, elde edilen ürün ve hizmet miktarının nicel ifadesidir. Sonuç, elde edilen çıktıların değerlendirilmesine dayanır ve amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ortaya koymaktadır. Bir faaliyetin bir bütün olarak toplum üzerindeki etkisini yansıtır. ıktı ve sonuç bazen aynı Őeyi ifade etse de genelde ayrı göstergelerdir. Sonuç, çıktılara nitelik ve kalite unsurunu da katmaktadır. Etkinlik, hedefe ulaşma derecesini ifade etmektedir. Daha çok sonuçlarla ilgilidir. Verimlilik, girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktadır. Diğer bir ifadeyle birim, çıktı başına girdi veya maliyettir. Kalite ise, hizmetten yararlananların veya ilgili tarafların beklentilerinin karşılanmasında ulaşılan düzeyi ifade eder (DPT, 2006).

pılan belli süreli performans temelli sözleşmelerdir. Siyaset ve yönetimi daha net bir şekilde ayırmayı hedefleyen yeni yaklaşımla birlikte (du Gay, 2002: XX) yürütmeye ilgili sorumluluklar, bu birimlerin başında bulunan üst düzey yöneticilere bir sözleşme eşliğinde devredilmektedir. Kamu hizmet birimlerini uygulayıcı birimlere dönüştürmekte olan bu çerçeve sözleşmede kaynaklar, görevler, sorumluluklar, iş tanımları ve hedefler açık bir şekilde tespit edilmekte, performans ölçütleri belirlenmekte ve sözleşme üzerinden değerlendirme ve denetleme yapılmaktadır (Minogue, 2000; Kaboolian, 1998; Peters, 2001: 357).

Performans esaslı bu sözleşmelerde amaçlar, hedefler, sorumluluklar ve performans kriterleri bakanlar tarafından belirlenmekte ve halka ilan edilmektedir. Yapılan bu sözleşmeye göre bürokratlar bakanlara, bakanlar da parlamentoya karşı sorumlu tutulmaktadır. Diğer bir ifadeyle parlamento bakanı, bakan da ilgili bürokratları bu sözleşme üzerinden denetlemektedir. Sahiplenme duygusu geliştirmeyi amaçlayan bu yöntem, sorumluluğu ve denetimi kişiselleştirmektedir. Karar alma ve uygulamayı net bir şekilde ayırmayı amaçlayan bu yaklaşım, birimlerin görevlere göre yapılanmasını ve daha küçük boyutlu olmasını gerekli kılmaktadır (Barzelay, 2001: 74-75; Wilkinson, 2005: 14). Bu yöntem, geleneksel kariyer anlayışı yerine belirli süreyle atama anlayışını öngörmekte (Donahue, 2001), süreçlerden çok sonuca odaklanmaktadır. Bu yaklaşım, yepyeni bir zihniyeti gerekli kılmaktadır. Buna göre, her dönem başında amaçlar, hedefler, başarı ölçütleri ve öngörülen sonuçlar astlar ve üstler tarafından birlikte belirlenmeli ve dönem sonunda elde edilen sonuçlar birlikte değerlendirilmelidir.

Performans esaslı sözleşme sadece idareyle siyasi iktidar arasında değil, idareyle vatandaşlar arasında da yapılmaktadır. Açıklık ve halka hesap verebilirliğin kamu yönetiminin içinde bulunduğu sorunların aşılmasında bir yöntem olarak görülmesiyle birlikte (Peters, 2001), halka dolaylı hesap verme anlayışına dayanan geleneksel “sorumluluk” anlayışının yerini, daha doğrudan ve ekonomik yönü ağır basan “hesap verme” anlayışı almaktadır.

Bu yaklaşım, bireylerle idare arasındaki ilişkiye yeni bir yaklaşım kazandırmakta ve idareyi denetlemede halkın elini güçlendirmektedir. Bu anlayışın bir sonucu olarak ortaya çıkan “vatandaşlık şartı” (citizen’s charter) gibi uygulamalar, halka doğrudan denetleme imkanı sağlamaktadır. Vatan-

daşı müşterileştiren bu yeni yaklaşımın temel amacı, kamusal hizmetlere belli bir kalite standardı getirmek, bu standartları halka ilan etmek ve standartları korumada ve denetlemede vatandaşı yetkili kılmak, çalışanları hesap verebilirliğe zorlamak, sorunlu alanları görerek hizmetleri iyileştirmek ve çalışanların performansını değerlendirmektir (Peters, 2001: 353; Barberis: 1998; Duggett, 1997: 17).¹⁴

İngiltere’de ortaya çıkıp Amerika, Fransa, Yeni Zelanda ve Arjantin gibi ülkelerde uygulama alanı bulan bu yaklaşım, kamu çalışanlarını hem üstlerine karşı hem de halka karşı sorumlu hale getirmekte, geleneksel yaklaşımın öngördüğü “bir memur yalnızca bir yöneticiden emir alır” ilkesinin gerektirdiği kumanda birliğini (Fayol, 2005: 29) ve denetimin teklliğini sarsmaktadır.

Ücret Aracılığıyla Denetim

Kamu yönetiminde yeni yöntemlerin uygulamaya başlanması ile birlikte kıdem ve pozisyon anlayışına dayalı geleneksel ücret ödeme sistemi, yerini performansa dayalı ücrete ve özel sektör yöntemlerine bırakmaktadır (Peters, 2001: 350). Performans, kamu görevlilerinin ücret ve terfileriyle ilgili kararlar için bir ölçme, değerlendirme ve denetleme aracı olarak görülmektedir. Performans esaslı değerlendirme, kamu çalışanlarının ücretini yapılan işle ve işin yapılış şekliyle doğrudan ilişkilendirmektedir.

Geleneksel yaklaşımda ücretle yapılan iş arasında birebir ilişki yoktur. Memurlara ödenen ücret, memurun devleti temsil gücüyle toplumsal seçim ve saygınlığı arasında kurulan dengeye göre belirlenmektedir (Ayman Güler, 2005: 241). Diğer taraftan geleneksel anlayışta ücret, sınırlı ve tek yönlü bir denetim aracıdır. Sadece belirli disiplin suçlarının işlenmesi durumunda bir yaptırım aracı olarak kullanılmaktadır. Bu anlayışta ücret aracılığıyla denetim bir yönetim aracı olmaktan ziyade bir yaptırım aracıdır. Diğer bir ifadeyle ücretten kesme memuru etkin çalıştırma aracı değil, onu suç işlemekten koruma aracıdır.

¹⁴ İngiltere’de sağlık, vergi, eğitim ve istihdam alanları başta olmak üzere 40’dan fazla vatandaşlık şartı yayınlanmıştır (Duggett, 1997: 18). Türkiye’de ise, Diyarbakır Valiliği buna benzer uygulamalar başlatmış durumdadır.

Yeni anlayış, ücreti bir yönetim ve denetim aracı olarak kullanmaktadır. Diğer bir ifadeyle ücret, yapılan işle doğrudan ilişkilendirilmekte ve bir ölçme, değerlendirme ve denetleme aracı işlevi görmektedir. Buna göre, kamu çalışanları soyut kamu yararını gözeten genel kamusal hizmetleri sunan kişiler olarak değil, piyasa ortamında çalışan birer işgören gibi algılanmakta ve yaptığı işe göre ücretlendirilmek istenmektedir.

Yapılan işle ücret ve ücretle denetim arasında doğrudan ilişki, yeni yönetim anlayışının uygulanmaya başlandığı 1980'lerin başından itibaren kamu kesiminde kurulmaya başlanmıştır. 1978 yılında Amerika'da yürürlüğe giren "Civil Service Reform Act" bu konuda öncü yasalardan birisidir. Yasayla, çalışanlarla ilgili performans değerlendirme sistemi getirilmiş ve çalışanların iş performansları periyodik olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca performans değerlendirmelerinin sonuçları personelin eğitiminde, ödüllendirilmesinde, yeniden atanmasında, terfisinde, derecesinin indirilmesinde, korunma ve tayininde esas olarak kullanılmıştır. Özellikle üst ve orta düzey yöneticilerin ücretlerinin belirli bir bölümü performansla ilişkilendirilmiştir (Milkovich ve diğerleri 1991: 13-21; Hughes, 2003: 153). Benzer şekilde İngiltere'de de kamu çalışanları, daha önce yapılan iş tanımlarına göre yıllık performans değerlendirmesine tabi tutulmaya başlanılmış ve özellikle üst düzey yöneticilerin ücretleri performansla doğrudan ilişkilendirilmiştir (Canman, 1993: 78).

Performansa dayalı ücretlendirme beraberinde ahlakilik ve adaletlilik tartışmalarını da gündeme getirmiştir. Teorik olarak performansa dayalı ödeme güzel bir düşünce olsa bile, kamu kesiminde çalışanların performansını ölçmek ve bunu adaletli ve rasyonel olarak uygulamak kolay değildir (Hughes, 2003: 7 160). Ayrıca performansı artırma sadece ücretle ilişkilendirilmemelidir.¹⁵

5. Sonuç ve Öneriler

Ülke kaynaklarının önemli bir bölümünü elinde tutan, günlük sıradan işlerden insanların geleceğini etkileyen işlere kadar birçok faaliyeti birlikte yü-

¹⁵ Peters'e göre (2001: 352), kamu çalışanlarının ücretle ödüllendirilmesi durumunda daha iyi hizmet sunacağını gösteren açık deliller yoktur. Hatta bazı kamu faaliyetleri geleneksel yaklaşımla daha iyi sunulabilir.

rüten kamu sektörü yönetiminin nasıl denetleneceği oldukça önemli ve önemli olduğu kadar da zor bir konudur. Doğrusu, kamu kesiminde sonuçları, verimliliği, hizmet kalitesini, vatandaş memnuniyetini ve aynı zamanda mevzuata uygunluğu denetlemek oldukça karmaşık yöntemleri, daha fazla çabayı ve köklü bir zihniyet dönüşümünü gerektirmektedir. Bunun için kamu hizmetlerinin standart olarak belirlenmesi, karşılaştırmaya uygun hale getirilmesi ve sayısallaştırılması gerekir.

Denetimin, yeni anlayış doğrultusunda, sağlıklı olarak yapılabilmesi için, sonuçların ölçümünde kullanılacak ölçü ve göstergelerin basit ve ilgililer tarafından kolayca anlaşılabilir nitelikte olması gerekir. Ayrıca mali ve mali olmayan ölçüt ve göstergeler arasında özenli bir denge kurulmalıdır. Piyasa değerlerinden beslenen yeni denetim anlayışı, çok farklı şekillerde uygulansa da, genellikle performans denetimi olarak ifade edilmektedir. Performans denetimi ağırlıklı olarak bir ölçme sürecidir. Performans ölçümü için performans göstergelerinin ortaya konulması ve performans bilgilerinin raporlar halinde sunulması gerekir (Wholey, 1999). Halka, gruplara, partilere ve parlamentoya hizmet sonuçlarıyla ilgili bilgi sunan performans raporları, denetime aracı olmaktadır.

İlan edilen raporların tam olarak işlev görebilmesi için, yeni anlayış doğrultusunda hazırlanması, sonuç odaklı ve kolay anlaşılır olması, yanıltıcı bilgiler içermemesi gerekir. Söz konusu denetim raporlarında performans hedeflerinin gerçekleşip gerçekleşmediği açıkça belirtilmelidir. Ayrıca raporlar, sonuçlar bakımından etkinliği; verimlilik, kalite, eşitlik ve hizmete ulaşım bakımından performansı ölçmelidir. Başarı ve başarısızlıklar dürüstçe ortaya konulmalı, varsa başarısızlığın nedenleri belirtilmelidir. Sadece nicel bilgilere değil nitel bilgilere de yer verilmelidir. Kurumların performansı, hem geçmiş yıllardaki uygulamalarıyla hem de diğer kurumların aynı dönem uygulamalarıyla karşılaştırılmalıdır (Performance Information Principles; Van Mart ve Berman, 1999). Bu raporlarda olumlu ve olumsuz yönler ile ilerleme sağlanan ve ilerleme sağlanamayan alanlar ortaya konulmalıdır. Hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılmalıdır.

Performans denetimi için gerekli olan bilgilerin toplanması, raporlanması ve değerlendirilmesi oldukça karmaşık ve pahalı bir işlemdir. Bu dezavantajı ortadan kaldırmak için “önemsiz bilgiler” göz ardı edilmelidir. Fa-

kat bu durum önemli fakat ölçümü zor olan bilgilerin göz ardı edilmesine yol açmamalıdır. Diğer taraftan ürünün veya hizmetin vaktindeliği, kalitesi ve fiyatının her zaman birbiriyle uyum göstermediği ve bunların genellikle rekabet halinde olduğu (Sayıştay, 2000a) unutulmamalıdır. Performans bilgisi ve denetimi dengeli olmalıdır. Performansın farklı açıları olan etkinlik, verimlilik, kalite, eşitlik ve hizmete ulaşım bir arada değerlendirilmelidir.

Performans denetiminde görevler ve sorumluklar açık ve net olmalı, beklentiler kapasiteler ile uyum göstermeli ve performans ölçütleri çalışanlar tarafından önceden bilinmelidir. Çalışanların sürece dâhil edilmesi, objektif ölçütler kullanılması, baskı ve korku içermemesi gerekir. Üstün performans doğrudan ödüllendirilirken kötü performans dolaylı olarak cezalandırılmalıdır.

Rekabet değerleri ile grup değerleri dengelenmelidir. Rekabetin yıkıcılığını engellemek için bireysel değerlendirme ve grup değerlendirmesi birlikte yapılmalıdır. Bireysel performansla grup performansı arasındaki ilişki açık olmalı ve kişisel amaçlarla örgütsel amaçlar arasındaki çelişki giderilmelidir. Kurumun mali imkânları, çalışma programı ve kuruma yönelik beklentiler performans sistemiyle bütünleştirilmelidir. Kamu kurumlarını ve kamu çalışanlarını rekabet ortamında çalışan girişimciler olarak tasavvur etmenin ve bu anlayışa göre çalıştırmanın bazı etik sorunlara yol açacağı (Terry, 1998) unutulmamalıdır.

Değişim, beraberinde bazı kaygıları da gündeme getirmekte ve bu kaygılar yeni sistemin başarısını olumsuzlamaktadır. Yeni yaklaşımın başarısı, üst düzey önderliğin yanında kamu çalışanlarının kendini güvende hissetmelerine bağlıdır (Dugget, 2002: 7). Örneğin performansa dayalı ölçüm ve denetim, bu ölçümü ve denetimi yapacak birimlere ve kişilere (üstlere) önemli yetkiler tanımak durumundadır. Fakat üstleri daima iyi niyetli, çalışkan, kusursuz kişiler olarak görme tuzağına düşülmemelidir.

Sonuç olarak, yeni yönetim anlayışı gibi yeni denetim anlayışı da piyasa değerlerinden ve özel sektör yönetim tekniklerinden beslenmektedir. Kamu kesimi ile özel sektör birbirinin zıttı olmamakla birlikte aynı şeyler de değildir. Yeni değerlerin ve tekniklerin kamu kesimi yönetiminde uygulanması oldukça büyük çaba gerektirmektedir. Yeni denetiminin başarısı sistemin ve örgüt kültürünün değişmesine bağlıdır. Özellikle Türkiye gibi geleneksel yapıların -kapalılık, gizlilik, katı hiyerarşi, katı merkezîyetçilik- devam ettiği bir

sistemde, yeni denetim anlayışı sisteme çok fazla yarar sağlamayabilir. Yeni denetim anlayışının ülkemizde yararlı olabilmesi için yönetim sisteminin ve yönetim kültürünün yeni anlayışa göre yeniden inşa edilmesi gerekmektedir. Fakat yeni yönetim ve yeni denetim kültürünü oluşturmak sistemi değiştirmekten daha zordur ve uzun soluklu bir çabayı gerektir.

Abstract: Some changes though partial but consistent as a whole have taken place recently in public administration. One of the most noticeable changes has been the relationship between public and private sectors. With its close ties with the market values, this new approach differs from conventional approaches. Another related development focuses on the results rather than processes. Market passion of public sector administration and its focus on the results affects both conventional ways of administration and control. Control has now to take into consideration both market values and performance criteria

Key words: Market Orientation Control in Public Administration, Result Orientation Control, Performance Control

Kaynaklar

- Abadan**, Nermin (1959). **Bürokrasi**. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları.
- Ayman Güler**, B. (2005). **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**. Ankara: İmge.
- Barberis**, Peter (1998). "The New Public Management and A New Accountability". **Public Administration**, Autumn, Volume 76, pp.451-470.
- Barzelay**, Michael (2001). **New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue**. New Jersey: University of California Pres.
- Bilgin**, Kamil Ufuk (2004). **Kamu Performans Yönetimi: Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi**. Ankara: TODAİE.
- Buitelaar**, Edwin (2003). "Neither Market nor Government Comparing the Performance of User Rights Regimes". www.ru.nl/contents/pages/23496/article-townplanning-review-definitive.doc (15.11.2006).
- Canman**, A. D. (1993). **Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi**. Ankara: TODAİE.
- Coaffee**, J. (2005), (Edit.). **Performance Measurement and Performance Man-**

- agement.** Bradford: Emerald Group Publishing Limited.
- Donahue, J. D. (2001). Market-Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside, and Downside,** Washington: Brookings Institution Pres.
- DPT (2006). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu,** Ankara: DPT Yayınları (<http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>.)
- du Gay, Paul. (2002). Bürokrasiye Övgü: Weber-Organizasyon-Etik** (Çeviri: Engin Yıldırım ve diğerleri) İstanbul: Değişim.
- Duggett, Michael (1997),** “The Evolution Of The United Kingdom Civil Service 1848-1997”. **A Paper Prepared for the International Institute of Administrative Sciences Quebec Conference** (July 1997). http://www.civilservice.gov.uk/publications/pdf/uk_cs_evolution.pdf,
- Duggett, Michael (2002).** “Kamu Yönetimlerinde Değişim: Sonraki Adımlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 2, Haziran 2002, ss. 1-9.
- Eren, Veysel (2002).** “Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak ‘Hizmet Karşılaştırması’ Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme”. **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 2, Haziran 2002, ss. 21-75.
- Eryılmaz, Bilal (2004). Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime.** İstanbul: Alfa (İkinciBaskı).
- Fayol, Henri (2005). Genel ve Endüstriyel Yönetim: Planlama-Örgütlem-Kumanda-Koordinasyon-Kontrol** (Çeviri: M.A. Çalikoğlu). Ankara: Adres.
- Fine, Todd ve Louise Snyder (1999),** “What is The Difference Between Performance Measurement and Benchmarking?”, **Public Management** (US), January 1999, Vol. 81, Issue 1, pp. 24-26.
- Gore, Al (1993),** “From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less”, **Report of the National Performance Review**, New York: Plume,
- Hendriks, Frank ve Pieter Tops (1999),** “Between Democracy and Efficiency: Trends In Local Government Reform In The Netherlands And Germany”, **Public Administration**, Vol. 77, No. 1, (133-153), <http://www.blackwell-synergy.com/links/doi/10.1111/1467-9299.00147/abs/>, (04.10.2005).
- Heper, Metin (1977). Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme.** İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- Hughes, O. E. (2003), Public Management and Administration: An Introduction:** Gordonsville, VA: Palgrave Macmillan,
- Kaboolian, Linda (1988),** “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate”, **Public Administration Review**, Vol. 58, Issue 3, 1998, pp. 189-193.

- Kuhn, Thomas S** (1995), **Bilimsel Devrimlerin Yapısı** (Çev.iri: Nilüfer Kuyaş). İstanbul: Alan Yayıncılık (Dördüncü Baskı).
- Milkovich, G. T., A. K. Wigdor, R. F. Broderick and A. S. Mavor** (1991) **Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay**, Washington DC: National Academy Pres.,.
- Minogue, Martin** (2000), "Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices", 2000, <http://idpm.man.ac.uk/idpm/ppm15.htm>
- Mises, Ludwig von** (1947), **Bürokrasi** (Çeviri: Feridun Ergin). İstanbul: Türk Ekonomi Kurumu.
- Osborne, D., T. Gaebler** (1993), **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. New York: A Plume Book, **Performance Information Principles**, <http://www.anao.gov.au/Web-Site.nsf/Publications/4A256AE90015F69B4A25691B001E1E9F>, (24.11.2006).
- Peters, B. G.** (2001). **The Politics of Bureaucracy**, 5th ed., London: Routledge, <http://site.ebrary.com/lib/sakarya/Doc?id=10071128&ppg=4>, (01.12.2006).
- Peters, B. Guy ve John Pierre** (1998), "Governance Without Government? Re-thinking public administration". **Journal of Public Administration Research & Theory**, April 1998., Vol. 8, Issue 2, pp. 223-244.
- Roy, P. Norman** (1995), "How to Improve Government Performance", **USA Today Magazine**, July 1995, Vol. 124, Issue 2602, pp. 12-14.
- Sayıştay** (2000a), **Performans Ölçüm Rehberi** (Çeviri: Hülya Demirkaya) Ankara: Sayıştay Yayınları, , www.sayistay.gov.tr (15.11.2006).
- Simon, H.A. ve D.W. Smithburg, V.A. Thompson** (1968), **Kamu Yönetimi**, Üçüncü Kitap (Çeviri: Cemal Mihçioğlu) Ankara: TODAİE.
- Taylor, Frderick Winslow** (1997). **Bilimsel Yönetimin İlkeleri** (Çeviri: H. Bahadır Akın). Konya: Çizgi.
- Terry, Larry D.** (1998). "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and The Public Management Movement". **Public Administration Review**, May-June, 1998, Vol. 58, No. 3, pp.194-200..
- Tortop, N., E. İsbir, B. Aykaç** (1999). **Yönetim Bilimi**. Ankara: Yargı.
- Tutum, Cahit** (1972). **Türkiye'de Memur Güvenliği**. Ankara: TODAİE.
- Van Wart, Montgomery ve Evan Berman** (1999). "Contemporary Public Sector Productivity Values", **Public Productivity & Management Review**, March, 1999, Vol. 22 Issue 3, pp. 326-347.
- Wholey, J. S.** (1999), "Performance-Based Management" *Public Productivity & Management Review*, March 1999, Vol. 22, Issue 3, pp.288, 20p.
- Wilkinson, J.** (2005) "The Growth of Performance Measurement: Help or Hin-

drance?”. **Contracts, Performance Measurement and Accountability in The Public Sector**, (Edit. Gavin Drewry, Carsten Greve, Thierry Tanquerel), IOS Press.www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php.

Yılmaz, O. (2001). Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Dene-yimleri, Ankara. DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>.